联合国 S/2008/329



安全理事会

Distr.: General
16 May 2008
Chinese
Original: English

2008 年 5 月 16 日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及我 2008 年 1 月 17 日关于联合国东帝汶综合特派团（联东综合团）的报告（S/2008/26）。安全理事会第 1802（2008）号决议第 12 段欢迎我打算在 2008 年第一季度向联东综合团派遣一个专家团，以全面评估国家警察的需求以及对联东综合团警察技能组合的可能必要调整，并要求我向安理会通报专家团的调查结果。

我已收到专家团领队兼联合国警察顾问安德鲁·休斯提交的述职报告。我完全支持报告中的建议。休斯先生将随时按照要求向安理会成员通报报告的内容，作为他 2008 年 4 月 23 日通报的后续。

同时，谨此附上该述职报告（见附件），请提请安全理事会成员注意为荷。

潘基文（签名）

08-33587 (C) 200508 220508

附件

2008 年 3 月 17 日至 27 日访问东帝汶的警务问题专家团的报告

一. 导言

1. 秘书长在 2008 年 1 月 17 日关于联合国东帝汶综合特派团（联东综合团）的报告（S/2008/26）中告知安全理事会，他打算在 2008 年第一季度向联东综合团派遣一个专家团，以全面评估国家警察的需求以及对联东综合团警察技能组合的可能必要调整。本报告根据安理会第 1802（2008）号决议第 12 段提交，安理会在该决议中欢迎秘书长的打算，并要求通报专家团的调查结果。报告审议了更加广泛的法治和安保部门等领域，因为这些领域直接关系到东帝汶的警务问题。报告还考虑到 2007 年 11 月安全理事会东帝汶访问团于 2007 年 12 月 6 日提出的报告（S/2007/711）。

2. 专家团由维持和平行动部联合国警察顾问安德鲁·休斯率领，成员包括来自维持和平行动部、东帝汶国家警察、联合国人权事务高级专员办事处、联合国开发计划署（开发署）、联合国人口基金、过渡期司法问题国际中心和联东综合团的其他代表。在 2008 年 3 月 17 日至 27 日访问东帝汶期间，专家团会晤了 60 多名对话方，其中包括临时总统、国民议会临时议长、上诉法院院长、总理、检察长、内阁部长、安全事务国务秘书、议员、政党领导人、民间社会、东帝汶天主教会、国家警察高级代表、国家警察候任总指挥官、东帝汶武装部队司令（东帝汶民族解放组织武装部队-东帝汶国防军）、外交界人士、联东综合团高级领导人和警察以及国际安全部队指挥官。专家团还与国际移民组织、联合国儿童基金会和联合国妇女发展基金的代表磋商。除在帝力进行的会晤外，专家团还访问了博博纳罗地区（包括在巴图加德与印度尼西亚接壤的边境地区），与当地国家警察指挥官和联东综合团成员会晤。专家团还访问了九个警察局和设施。

二. 主要的关切点和问题

A. 总体情况

3. 自 2006 年 4-5 月事件以来（见 S/2006/628 和 S/2006/251 和 Corr.1），东帝汶政府和人民展现了恢复国家稳定和正常局面的决心。在 2007 年成功举行选举，成立了民选政府和议会，议会、政府和其他国家机构进入运作，都证明了在这方面取得的进展。

4. 去年的犯罪行为稳步减少，这反映了该国的总体安保形势有所改善。据联东综合团警察报告，2007 年 2 月共有 344 项针对人员和财产犯罪的指控，相比之下，

2008 年 2 月共有 165 项指控。若干对话方也向专家团表示，人们普遍认为，去年的安保形势有所改善。在此期间，作为重建方案的一部分，国家警察在联东综合团支助下，运作能力和活动也显著增加。

5. 然而，2008 年 2 月 11 日发生了袭击东帝汶总统和总理事件，明确显示安保形势十分脆弱。但国家机构的应对措施也表明，这些机构的复原能力趋于增强，没有出现 2006 年危机期间的崩溃情况。应该指出，将国家警察重新建设成一支公正、专业、可靠的警察部队，使之具有能够维持的制度和程序，是一项长期性任务。此外，针对东帝汶国防军的一些部队是否致力于维护法治，尤其是针对武装部队四名成员在 2006 年危机期间的犯罪行为采取了不合常规的惩戒程序，一些对话方向专家团表达了忧虑。由于尚未建立行政机制，使国家警察不再发生 2006 年导致国家警察崩溃的政治化现象，因此，这一情况变得更加复杂。此外，境内流离失所者仍有约 10 万人之众，这是一个持续存在的人道主义问题和安保隐忧。

6. 有鉴于此，必须在更广泛的法治和安全部门改革范围内，评估东帝汶警务问题的现状，尤其是国家警察的需求以及对联东综合团警察技能组合的可能必要调整。在开展这一工作时，尤其要考虑到第 1802（2008）号决议，包括安理会在其中强调必须全面执行 2006 年 12 月 1 日东帝汶政府和联东综合团签订的《恢复并维持东帝汶的公共安全和援助国家警察和内务部的改革、重组和重建工作的安排》（以下简称为《警务安排》）。

B. 东帝汶国家警察

一般意见

7. 《东帝汶宪法》第 147 条规定，国家警察有责任维护国家民主制度的合法性，保障公民的国内安全，严守党派中立，防止犯罪，对人权给予应有的尊重。根据关于内务部组织结构的第 3/2004 号法令第 12 条，国家警察还负责保障维持公共秩序、安保和治安，预防打击犯罪，通过人员和货物流动管制实施边境监控。国家警察是根据国家行政分工设立的，包括：(a) 总指挥官——负责业务和行政管理以及职业道德操守办公室；(b) 高级警察委员会——承担惩戒事项和晋升方面的咨询任务；(c) 地区和地方指挥官。还设立了国家警察学院，由安全事务国务秘书直接领导。目前，政府正在努力起草《国家安保政策》，在此基础上重新定义现有的警务模式，修正必要的立法框架（包括关于东帝汶国家警察组织法的第 8/2004 号法令/法律），随后审查国家警察的架构和官阶制度以及包括晋升和退休金政策在内的职业发展制度。

8. 核定警力约为 3 200 人，截至 2008 年 3 月 27 日，已登记的国家警察警员共有 3 108 人，其中包括帝力的 494 人。这符合每 300 名居民中有一名以上国家警察警员的比率；最佳警务做法显示，这足以满足该国的需求。

9. 2006年4-5月的危机距今已近两年，国家警察的重建取得了实质性进展。在联东综合团支助下，到2007年12月1日已经完成国家警察警员登记工作。在2007年选举过程中，国家警察能够提供实质性安保协助。在过去几个月里，尽管东帝汶支助团警察仅提供有限的设备和支助，国家警察的业务能力得到实质性加强。一些对话方还向专家团提到，在过去几个月里，东帝汶居民对警察系统更有信心。此外，在2月11日事件中，国家警察警员和领导层的表现，体现了该系统专业能力的提高。

10. 然而，国家警察依然面临着能力和操守方面的重大挑战，还不具备全面执行法定职责的能力。这一系统内部的领导层在两性和人权问题等方面还需要进一步的援助和培训。一些对话方对过去的政治干预国家警察工作的情况表示关切。

11. 国家警察共有581名女警员（占19%），女性警员比率高于大多数国家。然而，与2002年国家警察成立之初相比，所招收的女性警员人数大幅下降。一些对话方向专家团报告，其原因在于女警员职业晋升机会有限。每24名妇女中，只有一人以督察级别聘用。因此，许多妇女离开国家警察部队，另谋就业。

机构能力

12. 由于缺乏合格人员、训练（包括有关适用法律的训练）和后勤支助，警务部门进行调查及收集和分析信息的能力仍然非常有限。法医支助能力有限，主要依靠下列方面的支助：6名东帝汶国家警察警员、联东综合团的援助和两名驻在帝力国家医院的古巴病理学者。鉴于东帝汶经常发生基于性别的暴力事件，这种情况尤其令人忧虑。当地也没有设立中央数据库来记录犯罪数量和特征，没有按年龄或性别分开记录有关的统计数据，也没有列出可能的贩运人口事件，有关的信息技术基础结构非常有限。现有一个由检察长办公室管理的犯罪记录数据库，但联东综合团和东帝汶国家警察警员难以检取里面的信息。有关侵害弱势群体（包括儿童）罪行的国家统计十分有限，而处理基于性别的暴力行为的机构似乎用不同的方法来收集相应数据。

13. 因此，提交检察官办公室的调查报告，特别是有关基于性别的暴力的报告的质量通常较低，严重妨碍司法工作。东帝汶国家警察内部也明显缺乏专门技能。他们没有一个全国减少犯罪战略，因而限制了警务部门履行预防犯罪任务的能力。海事股目前没有可用的船只，需要提高该股的能力和地位，以应付海上的犯罪和执行海事法律。

14. 通过国际刑事警察组织（国际刑警组织）进行跨国警察合作的效果不大。被指定为国际刑警组织在东帝汶境内的协调中心以及与该组织和其他成员国防止和打击国际犯罪的主要沟通渠道的国家中心局设置在检察长办公室内。这种安排不大寻常，因为国际刑警组织成员国的国家中心局局长通常是该国最高级别的执

法官员之一。一些对话方认为，这种安排严重妨碍东帝汶国家警察打击国际犯罪、包括贩运人口和毒品罪行的能力，因为这种安排的弊端之一是限制了同国际刑警组织的保密警察联络网的联系。此外，由于缺乏海事能力等原因，东帝汶国家警察监视边界的能力有限。

15. 由于缺乏训练、人员和设备，东帝汶国家警察控制动乱事件的快速干预能力严重不足。快速干预队驻于两个地点，共有 190 名警官，但行动能力有限。尽管如此，快速干预队于 2007 年 8 月和 9 月在帝力控制暴力行为中表现出色。在该国，特别是在城市地区，民间动乱仍然是对安全和稳定的主要威胁。不过，东帝汶国家警察应付这种行为的整体能力非常依赖联东综合团警察和国际安全部队的存在。

16. 从行政角度看，东帝汶国家警察 2008 年的预算总额为 1 820 万美元，比上一年拨款增加了不少。最近还设立了一个财务单位，防止诈用资金，节省了不少钱。尽管出现了这一积极情况，东帝汶国家警察所需的资本支出，包括采购运输和通信设备以及翻新警察设施的支出，明显超出 2008 年拨款。此外，未来 4 年的预算估计数没有考虑到联东综合团和国际安全部队的驻留可能减少，也没有考虑到东帝汶国家警察会担负更大责任。整体而言，根据专家特派团的评价，将继续需要捐助者的支助，尤其是在重大的资本支出方面。

17. 在过去，预算划拨款项的实际支付存在严重问题。主要原因是控制过分集中，加上没有给予东帝汶国家警察总指挥部和地区及地方指挥财政授权。这样产生了一些不利后果，后果之一是运输和通信等方面业务费用所需资金不一定能够及时到位。不过，稽查局开展了重要工作，在制止以前普遍存在的滥用资金现象方面发挥了重要的遏制作用。

18. 现有行政系统，包括人事、预算、财务、采购、资产和档案管理，也需要大加改进，尤其是在执行方面。例如，东帝汶国家警察的晋升或编制级别，以及每个单位或地区的人员分配似乎还未制定标准。这一问题现正由东帝汶当局在国际援助下加以处理。此外，汽车或设施等资产的管理和维持制度没有充分执行，影响到东帝汶国家警察的业绩。

机构的廉正

19. 有迹象显示民众最近对警务部门的信心有所提高。不过，针对一些东帝汶国家警察警员的贪污和不当行为（包括侵犯人权行为）和不受惩罚的指控，可能有损警务部门的专业操守和廉正形象。职业道德操守办公室是负责处理警察不当行为的内部纪律机制，自设立至今，始终因缺乏资源、调查专长不足、以往有时受到政治干预而受到妨碍。此外，一些女性警员向专家团表示，举报的部门内性骚扰案件没有得到充分处理，导致东帝汶国家警察警员犯下的许多不当行为没有被追究。2005 年，职业道德操守地区办公室在各地区设立，改进了调查流程，但当

地区警员被指派调查其直接的同僚和上司时便产生了利益冲突问题。而且，往往没有按照规定将提交地区办公室的投诉提交全国一级处理。

20. 在这方面，人权和司法监察员办公室、议员、非政府组织和联东综合团都曾经收到一些报告，内称有人在被逮捕、拘留或审讯期间，包括去年至今期间，受到残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚。受害者有时要接受医疗。没有酷刑案件记录。没有逮捕令进行逮捕虽然在某种情况下是容许的，但许多起逮捕似乎是不合法的。此外，有几个报告指控东帝汶国家警察滥用火器。2007 年 12 月，东帝汶国家警察一支工作队于帝力设立，以应付超过正常巡逻对策但无需动用建制警察应对的情况。联东综合团自工作队设立以来一直都有监测工作队，记录显示针对下列方面的投诉大大增加：过分使用暴力和虐待被捕者，非法入室搜索，对民众施威和往往是吓唬的行为。

21. 此外，一些对话方关注东帝汶国家警察和东帝汶国防军成员被指控在非常时期采取安全行动期间侵犯人权的行为，并关注这种行为损害到该国的法治。联东综合团观察到，在戒严状态头一个月期间，东帝汶国家警察、特别是工作队被指控的侵犯人权事件增加了一倍。虽然政府和武装部队指挥层在联东综合团对这些事件表示关注时有所反应，但这些事件的发生凸显必须按照国家和国际标准加强使用武力的机构政策和程序，并进行人权培训。

与东帝汶国防军的合作

22. 另一个相关的问题是，为了在 2008 年 2 月 11 日事件后针对某个武装团体采取安全行动，最近于 2 月 17 日成立了东帝汶国家警察和东帝汶国防军之间的一个联合指挥部，由该国政府直接领导，联东综合团或国际安全部队没有参与其中。据报，这增加了这两个机构成员间的信任和相互信心，或许有助于抹平 2006 年 4-5 月事件所造成的一些分歧。尽管这些安排可能暂时模糊了警察和军队之间的职能界限和报告链，国家当局认识到这些安排的临时性以及在取消戒严状态之后恢复正常安排的必要性。

重组国家警察和移交责任

23. 许多东帝汶官员表示，希望澄清和加速向国家警察移交联东综合团警察在维持治安方面的责任和总体权力。但是，专家团感到担忧的是，该国政府规划，特别是预算程序，似乎没有考虑到伴随移交而增加的责任和联东综合团警察的可能缩编。对已由国家警察接管业务指挥责任的帝力 3 个警察哨所的访问显示，这些哨所在基本后勤支助等方面的过渡准备不足，使人对未来可能的更大规模移交提出许多问题。

24. 鉴于联东综合团的任务期有限，该国政府正在积极同那些能够作出长期承诺的双边捐助者建立关系。这是可以理解的，但专家团担心的是，尚未有真正的机制来协调目前的援助和由联合国援助向双边援助的过渡。

C. 联东综合团警察

一般意见

25. 安全理事会第 1704（2006）号决议第 4 段(c)分段决定，联东综合团警察肩负的主要责任是确保通过支助东帝汶国家警察恢复和维持东帝汶的公共安全，其中包括在国家警察重组前临时行使执法和维持治安的职责，协助国家警察以及内务部的进一步培训、体制发展和加强的工作。为了促进执行这一任务而通过了《警务安排》，其中进一步规定，联东综合团的警务专员应被视为国家警察的临时总指挥官。联东综合团尚待按照这一安排为改革和加强安全事务国务秘书处（原为内务部）提供援助。尽管联东综合团的任务是临时性质的，但国家警察得以重组并能够在没有联合国实质性安全支助的情况下保障东帝汶的国内安全，包括可能由双边伙伴逐渐承担长期能力建设方面的更大责任之后，联东综合团警察存在的目标便可说是达到了。东帝汶政府和联合国之间尚待就这一方面商定明确的基准和时间表。东帝汶政府代表也表示，他们对在没有此类基准和时间表的情况下执行《警务安排》感到关切。

26. 截至 2008 年 3 月 27 日，在东帝汶所有地区共部署了来自 40 个警察派遣国的 1 529 名联合国警察（75 名妇女，包括 3 名女特遣队指挥官）。而核定人力为 1 608 人，包括 4 个建制警察部队。还应指出的是，在第 1802（2008）号决议通过后差不多花了一年的时间才达到核定人力的 80％。这一因素，再加上需要为 2007 年选举提供安保，严重影响了联东综合团在所有领域的努力。而且，执行联东综合团警察任务的主要挑战是其工作目标雄心庞大，特别是考虑到事实上它不得不履行两个完全不同的任务：临时执法和支助国家警察的改革、重组和重建。

临时执法责任

27. 考虑到目前的环境，联东综合团警察总体来说在履行临时执法责任方面做得很好。它在 2007 年选举进程的安保中发挥了中心作用，东帝汶全国犯罪行为稳定减少在很大程度上归功于它的存在以及它同国家警察合作开展的维持法律和秩序行动。这在必要时得到了国际安全部队的支助。

28. 但是，在大多数县并没有部署联东综合团警察，在这些地方履行执法职能仍然是国家警察的专属职能。一般而言，未在需与国家警察合用同一地点的地方部署联东综合团警察。而且，由于合格的口笔译人员有限以及对适用的法律和人权标准，包括少年司法方面的标准一知半解，联东综合团临时执法和能力建设活动两方面的业务实效因此而受到影响。后一点对刑事诉讼立法来说特别重要，因为这是关系到履行逮捕、拘留、搜查和调查等执法职能的一个关键问题。此外，严重缺乏调查杀人、基于性别的暴力、纵火、贩运和腐败等重大罪行的专家。例如，据联东综合团称，2008 年 3 月向东帝汶部署了仅 3 名有调查谋杀案件经验的联合国警察。若干对话方，包括政党成员、检察长以及教会代

表也向专家团提及，联东综合团警务人员对东帝汶的文化和历史了解有限，这应该在上岗培训中加以解决。

支助国家警察的改革、重组和重建

总体情况

29. 联东综合团警察在执行任务和《警务安排》时还有一个重要职责，即支助国家警察的改革、改组和重建。作为这一进程的第一步，联东综合团警察于 2007 年 1 月完成了在技术和行政管理层面上对国家警察的详细评估，包括对国家警察内部问责机制的评估。随后编写了一份改革、改组和重建计划，并于 2007 年 5 月向东帝汶当局提交了初稿。自那时以来，联东综合团警察和东帝汶当局就这一文件的草稿进行了多次交流，尚未最后定稿。该文件将是建设国家警察能力的基础。

30. 在对这一文件进行审查后，专家组注意到该文件并没有完全纳入《警务安排》中规定的所有必要要素，特别是有关下列方面的内容：(a) 详细说明这一进程要实现的宗旨和目标；(b) 东帝汶政府、联东综合团和其他利益攸关方之间明确的责任划分；(c) 明确的基准和实绩指标；(d) 确定执行该计划所需的行动所涉人力、物力、技术和财务问题。因此，该文件目前不能用作国家警察改革、重组和重建的基础，需要实质性修改。而且，许多国内和国际对话方对该计划的国家自主性表示关切，因为该文件并不是在当地利益攸关方的积极参与基础上编写的。

31. 从实务角度来看，联东综合团支持国家警察改革、改组和重建工作面临的主要障碍之一是特派团的任务期有限，通常是一年，而要确保成绩的可持续性需要更长时间的援助。而且，东帝汶临时总统、国民议会临时议长、安全事务国务秘书、检察长和政党成员向专家团表示，他们感到关切的是联东综合团警察的不同派遣国的不同警务方法和标准。他们表示，这在国家警察中造成了混乱，因为所提供的培训和咨询可能相互矛盾，因为这些是根据不同的理论提供的，而联东综合团却努力通过制定有条理的辅导准则和警务教材来确保方法的标准化。他们强调，改革、重组和重建活动应该由来自少数几个会员国的派驻任务时间较长的警务人员进行，而且要依据联合国认可的详细的标准作业程序。此外，各个层级都缺乏合格的联东综合团警务人员，包括缺乏支助国家警察的技术咨询服务专家，诸如人事、预算、财务、采购、卷宗和资产管理、法证和信息技术等方面的专家。

培训

32. 联东综合团警察为国家警察的培训提供了积极支助，包括将 18 名专家部署到国家警察学院。开设的课程有临时认证班和中层管理班，以及行政能力发展方案。此外，在民间动乱、防暴镇暴、防御战术、近身安全保护和对基于性别的暴力的调查方面还提供了专门课程。自特派任务开展以来，联东综合团已培训了超

过 1 800 名国家警察警员。不过，由于后勤、预算、可用培训设施的限制，这方面仍然存在着许多挑战。

登记和认证方案

33. 作为《警务安排》概述的改革、改组和重建进程的一部分，联东综合团警察实施了国家警察登记和认证方案。包括总理、安全事务国务秘书、国家警察候任总指挥官在内的东帝汶领导人以及国家警察警官和警员就认证进度向专家团表示关切。《警务安排》概要提出了一个分三阶段的进程：(a) 对每一个原有国家警察进行登记；(b) 给予 6 个月（可续）的临时认证；(c) 在达到了完成培训、令人满意地履行职责并证明能够尊重人权等要求之后获得最终认证。

34. 根据部长会议第 3/2006 号决议，一个跨专业、国家-国际联合甄别委员会于 2006 年成立。该机构在 2007 年期间实际上停止了运行，但在 2008 年 1 月根据第 13/2007 号决议又重新投入运作。它由一个评价组、一个技术组和一个秘书组构成。执行结构由谁领导并不明确，但对认证的最终决定由安全事务国务秘书根据联东综合团警务专员的推荐作出。2007 年 4 月登记了第一名原有警察后，认证方案实际上就开始了。同年 12 月最后一名警察登记完毕，一共登记了 3 108 名警察。根据《警务安排》，未登记者应从警察队伍中清除，但有些未登记的前国家警察继续受到雇用。截至 2008 年 3 月 22 日，已登记者中仅有 288 人被推荐获得最终认证。专家团发现，依赖于联东综合团警察和东帝汶当局的这个认证进程相对而言不够系统，没有明确的认证战略对在一个规定时期内应达到的数量作出说明，而且没有把对指挥官的认证作为优先事项。它还缺乏一个清晰概括认证进程的认证政策，也缺乏具体的认证标准和决策方式。

35. 共有 271 名警察仍在等待评价小组对认证作出决定。对其余国家警察的认证出现延误，主要是由于 6 个月辅导方案遇到了困难，而成功完成这个方案是最终认证的前提条件。由于目前的认证进程依靠的是在没有具体时限的情况下达到各项基准，当局对于在这个方案执行过程中缺乏具有明确时限的具体战略感到关切。政府官员对于认证进程所依赖的辅导进程也表示了一些保留，特别是对被部署负责这一工作的联东综合团人员的资格以及在县一级缺乏这类顾问为国家警察提供支助的情况表示了保留。还应强调指出，《警务安排》并未提到辅导进程，而目前制订的这个举措也许已不必要地拖延了认证方案。

为推动落实《警务安排》进行授权立法

36. 为了促进与执行联东综合团警察任务有关的所有进程，政府已根据《警务安排》承诺通过条例和发布其他必要指令，以推动这个安排的有效落实。特别是，登记和认证方案需要法律才能有效地从国家警察中清除不适任的警察。除了上述部长会议决议之外，大部分的授权法律文书还有待东帝汶政府通过。因此这仍是一个令人关切的问题，因为联东综合团警察实际上是在一个法律真空中执行任务。

D. 维持治安和广泛法治以及安全部门改革问题

一般意见

37. 国家警察和联东综合团警察的活动必须放在更广泛的法治和安全部门改革背景中去加以理解。在这方面，该国很多地区，特别是在县一级，都仍然缺乏适当的物质、人力和机构能力，包括严重缺少胜任和独立的法官、检察官、监狱官和公设律师。一个统一法律框架的缺乏继续导致混乱，特别是在涉及到刑法典、反家庭暴力法、证人保护法和少年司法立法等重要立法方面。这些因素导致在所有级别都出现了有罪不罚的现象和悬案的积压。使问题变得更糟糕的是，警方和检方之间合作不力，司法和安全机构的工作受到不当干涉。对包括调查委员会余留案件（见 S/2006/580）在内的政治敏感案件的起诉仍是一项重大挑战。此外，考虑到包括国家警察和国防军在内的安全部门对该国长期稳定的重要性，必须对这个部门今后的作用和需求进行一次全面审查。

司法系统

38. 在帝力、包考、苏艾和欧库西有 4 个地区法院。2007 年 6 月，27 名司法官员（11 名法官、9 名检察官和 7 名公设律师）宣誓就职，成为该国第一批法官、检察官和公设律师，确保可以向上述地区部署全职官员。第二批 12 名东帝汶司法人员于 2007 年底从司法培训中心毕业。这些法院现在配备了 7 名国际法官和 11 名本国法官。检方现在配备了 4 名国际和 9 名本国检察官。因此，帝力以外的每一个法院在司法过程中，至少都有 1 名法官、1 名检察官和 1 名公设律师可用。开发署从帝力区获得的统计数据显示，本国法官们的信心正在增强，解决案件的数量也在增加。检察机关在人力资源方面继续面临着严重的制约。

39. 通过联合国和捐助国的支持，在提高司法官员的能力和加强司法机构方面继续取得进展，但当前的动荡局势显示，司法部门仍然非常需要国际社会的继续支持。2005 年国家司法政策以及 2006 年《部门投资方案权利、平等和正义》以及开发署的《加强东帝汶司法系统》方案，目前是在该部门中规划和制订方案措施的基础。不过，鉴于 2006 年危机中法律与秩序的瘫痪、调查委员会后来的调查结果、对迄今的司法改革工作不断增多的批评以及政府战略性的 2008 年国家优先事项文件，似乎更加需要一个更广泛的协商和政治对话新进程。作为第一步，需要对司法部门进行一次系统的能力评估。

40. 2008 年 3 月，由最高法院院长、司法部长和总检察长组成的原有的协调理事会依法制度化，成为司法部内的一个咨询机构。不过，还需要更广泛的法治协调和协商机制。需要一个由国家牵头并受到联东综合团支持的工作层面的协商小组，负责召集司法和执法机构、监察员办公室、负责促进平等事务的国务秘书办公室、联东综合团、联合国各机构、捐助方和民间社会的代表一道议事，以确保更广泛的协商、政策对话和协调一致的方案拟订。

41. 检察机关通过主要是对培训的支助、本国检察官的任命和检察机关高级理事会的成立取得了逐步的进展，但其工作成效仍然不彰，令人关切。据称的以往政治干扰、工作人员的短缺、内部支持机构、基础设施和资源的薄弱（特别是在各地区），继续阻碍着调查和起诉的完成，造成案件积压（约 4 700 件，其中一大部分涉及到基于性别的暴力罪行）和有罪不罚问题的增多。

42. 专家团指出，妨碍刑事司法系统正常运作的一个主要障碍是联东综合团警察、国家警察和检察机关之间的协调不畅。各方之间对于调查适用的法律和程序仍然存在着严重的意见分歧。结果是，只有很少的犯罪者被逮捕，而且仅有少量案件被移交法院审理。因此，加强警察和检察官之间的工作关系以确保有效调查和起诉的问题值得特别注意。专家团获悉，联东综合团，特别联东综合团司法部门工作组，完全了解这个问题并已开始采取步骤处理这种局面。

43. 有效和透明的监督及问责机制所提供的制衡，对于惩治司法官员的腐败和不当行为至关重要。应加强地方行政长官最高委员会和检察机关高级理事会，以依照国际标准对法官和检察官实施有效的纪律控制。

监狱系统

44. 司法系统效率的提高对监狱系统提出了更大的要求，结果是监狱拥挤、人权可能受到侵犯、安保状况令人关切，而且有关拘留的联合国最低标准也未能达到。截至 2008 年 3 月 27 日，东帝汶各监狱中一共关押了 152 人。这是非常低的比率，每 10 万居民中 14 名囚犯（相比之下，2007 年大洋洲区域是每 10 万人中 124.5 名），可能说明司法存在着问题。

45. 总体而言，到 2008 年 12 月底，东帝汶监狱系统在两处拘留设施（贝克拉和格莱诺）中约有 330 个床位的总容量，监狱工作人员共有 130 名。现正计划在包考建造一座新的监狱。薄弱的管理和工作人员能力、不发达的监狱总部组织结构和服务、预算分配的不足、监狱人员缺乏适当培训，这些都是令人关切的问题。法庭押解人员、应急计划以及与警察协调一致的情报系统都不存在，而在大部分情况下都是采取临时办法应付。联东综合团警察最近已指派了 2 名联络官前往贝克拉监狱以改善通信，并安装了一条通向国家行动中心的无线电线路。但是，在紧急行动规划方面与国家警察没有任何沟通，而这种规划是危机管理的一个重要部分。

安全部门改革和军队

46. 专家团感到关切的是，东帝汶在实践中尚未明确规定维持治安与国防之间责任和活动的界线，尽管实际上存在着必须这样做的具体宪法规定。第四届宪法政府的规划考虑加强国防军的作用，由其接管或参与履行国家警察的一些职能，例如边防。此外，联合司令部在戒严期间采取的行动导致东帝汶当局和一些普通民众也都赞成实行这样一种机制。国际社会成员和当地一些民间社会团体对此感到关切。

47. 还值得注意的是，国防军正寻求大幅度提升力量。为此目的，并在缺少一个有效捐助方协调机制的情况下，国防军正在与双边捐助方直接谈判。在国家和国际这两级的协调仍是一个令人关切的问题。

48. 安全事务国务秘书办公室也正在起草该国第一个国家安全政策。这是一个非常值得欢迎的进展，应得到国家利益攸关方和捐助方的全力支持，以帮助该国政府构建安全战略。在这方面应当指出，尚未依照安全理事会第 1704（2006）号决议第 4 段(e)分段要求对安全部门今后的作用和需求进行一次全面审查，但专家团获悉，这项工作已包括在将导致通过国家安全政策的总体进程之中。

三. 意见和建议

49. 2006 年 4 月至 5 月东帝汶事件以来，恢复和维持公共治安方面取得了很大进展。但是，取得的成就仍然脆弱，2008 年 2 月 11 日袭击总统和总理事件正是说明。在较广泛的法治和安全部门改革范畴内，在尊重人权的同时进行执法，是国家长治久安的基础，应该是近期内非常优先的事项。除了需要增进敬业精神和培训外，国家警察改变态度和行为，也是这一进程的中心所在：总理向专家团提到，设想的改革主要是心态问题。在这方面，应该指出：(a) 建立一支独立、专业和公正的警察队伍是一个长期过程；(b) 国家所有权是这方面的核心；(c) 要继续在可预见的将来向国家警察的发展提供国际援助。

50. 考虑到上文第二节列出的主要关切和问题，并根据同国家利益相关者以及国际合作伙伴进行的广泛协商，专家团建议下列各方采取以下关键行动。

A. 联合国立法机构

安全理事会

51. 专家团建议安全理事会吁请会员国，根据东帝汶政府制订的改革、改组和重建计划，为国家警察发展提供人力和财力，包括经联东综合团提供。

大会

52. 专家团建议大会核准秘书长提交的 2009-2010 年度联东综合团预算中要求增设的联东综合团警察专业文职人员员额，特别是在关键领域，如方案管理、法律事务和技术咨询服务，以协助国家警察，如人事、预算、财务、采购、档案和资产管理、法医和信息技术等。这些员额应提交大会审议，此前要对所需费用进行详细彻底审查，同时考虑到国内的专长和国际上的贡献。

B. 东帝汶当局

53. 专家团建议东帝汶当局：

国家警察的战略问题

(a) 在 2008 年，同联东综合团和其他利益相关者协商，制定并通过国家警察改革、改组和重建计划，并提交给安全理事会，供其参考（参见 S/2006/726 号文件中的海地国家警察改革计划），以便除其他事项外，动员国际社会的支持。该文件应参考联东综合团起草的文件中的有关内容；

(b) 同联东综合团一道拟定《警务安排增编》，阐明列出详细的行动、基准和时间表，确保按照安理会的有关决议充分执行。增编应根据对国家警察的评估结果拟写，充分考虑到政府的国家警察和其他安全部门的总体战略和政策，如正在拟订的 2008 年政府规划、政府战略性的 2008 年国家优先事项和国家安全政策；

(c) 颁布必要的指令，以期协助有效执行《警务安排》，特别是登记和认证方案，如果需要，请联东综合团或其他利益相关者提供援助；

(d) 继续目前的努力，参照现行协调安排，建立一个机制，由安全事务国务秘书主持，由担任国家警察临时总指挥官的联东综合团警务专员协助，指挥和协调所有国内和国外努力，改革，改组和重建国家警察。这个机制的结构应确保国家有关机构、联东综合团、更广泛的联合国系统和双边捐助者有意义的参与，以确定哪些领域需要国际援助，确保工作不会重叠。应考虑到政府的国家警察和其他安全部门总体战略和政策，如拟订中的第四届宪法政府规划和国家安全政策；

(e) 采取一切必要的政策、法律、技术和行政措施，确保国家警察的公正服务，不受政治干扰，尤其是在警务方面。在这方面，应采取法律和行政措施，确保国家警察承担专门和独立的责任，开展警务，上下级都保持良好的操守、秩序和纪律，排除不必要的外来干扰；

(f) 确保国家警察和东帝汶国防军内部和外部安全角色和职责有明确的分工，确保这两个机构的改革不会重叠或重复；

(g) 全面宣传国家警察的改革、改组和重建，包括在各地区进行宣传；

国家警察的能力

(h) 2008 年 8 月之前全面评估国家警察的短期、中期和长期财政需求，并把评估结果纳入所有规划进程；

(i) 继续现行努力，颁布一切必要的指令，以便协助实际支付分配给国家警察的资金，给总指挥官以及地区和地方指挥官更大的财务授权；

(j) 继续现行努力，审查国家警察的招聘程序，采取特别措施，招聘和留住更多的妇女人选，并审查结构和等级制度；

(k) 把国家中心局转入国家警察，确保国家警察人员充分进入国际刑警组织的保密警方通讯网络，参加国际刑警组织的警务专家国际和区域会议；

国家警察的廉正

(l) 继续现行努力，确保完成核证方案；确保国家警察警员如有严重不当行为，立即除名；

(m) 加强和扩大职业道德操守办公室，将其作为人员廉正全盘管理工作的一环，确保追究涉及不当行为的国家警察警员的责任。该办公室应该包括一个积极主动的业务能力，查明和阻止不良行为，加强问责制，尊重人权；

(n) 确保加强对国家警察的外部监督，包括迅速起诉被控犯罪的国家警察警员，便利公众投诉；

警务和更广泛的法治和安全部门改革问题

(o) 在联东综合团的支助下，按照《警务安排》承诺，继续改革和加强安全事务国务秘书处（原为内务部）；

(p) 系统评估司法部门能力，找出现有的差距、障碍和需求，编写一份能力发展战略，同联东综合团和捐助者密切合作，弥补能力缺陷。能力评估应包括政府有关各部和部门，包括国家警察，也包括民间社会组织；

(q) 优先注重并加快法律框架的统一，特别在上文提到的现有差距方面；

(r) 建立一个常设的检察官办公室/国家警察/ 联东综合团警察联合委员会，以形成和首肯对程序和立法规定的共识，明确调查权力和责任，普遍促进技术和专业合作；

(s) 建立一个全国犯罪资料库，包括犯罪地点、受害者性别和年龄及罪犯详细资料，以及具体罪行；

(t) 建立一个警方-检方联络办公室，加强警方和检方的业务合作，让地区警察同检察官办公室联系起来，以便检察官能够就地区警方的调查提供咨询；

(u) 优先发展和敲定惩戒制度改革战略计划，作为更大的振兴司法改革战略的一个环节，确保监狱系统的改革、维持和可持续性有足够的预算分配，以防安全系统进一步恶化和削弱，防止囚犯越狱风险增大。所有业务规划都应确定监狱厅和国家警察之间有效的联系，包括拟定联合应变计划，定期召开应变会议和进行审查，以及进行联合应急演习。

C. 联合国秘书处和联东综合团

维持和平行动部

54. 专家团建议维持和平行动部：

(a) 为参与包括联东综合团在内的和平行动咨询活动的联合国警员，制定详细的标准业务程序及相关的训练模式。其中应包括根据联合国刑事司法和人权规

范和标准以及警察业务、管理和行政工作的良好做法，向国家执法官员提供咨询的所有有关事项；

联东综合团

战略问题

(b) 根据东帝汶当局的要求，积极支持安全事务国务秘书办公室制订东帝汶国家安全政策，包括安全理事会第 1802（2008）号决议第 10 段要求的全面审查安全部门的未来作用和需求；

(c) 与政府密切沟通，开展实质性的公众宣传运动，宣传联东综合团警察的授权活动；

联东综合团警察内部安排

(d) 扩大现有的联东综合团警务人员上岗培训方案，同时考虑到上文第二节列出的这方面的需求；

(e) 在联东综合团内物色主导特遣队，提供特定领域的技术援助，如人群管理或行政管理，以确保给国家警察的培训和咨询服务保持一致；

(f) 评估目前联东综合团警务人员的部署，以期确保最大限度地部署到东帝汶全境，确保他们在各个层次与国家警察人员合用同一地点；

支助国家警察

(g) 积极调动双边和多边捐助者，确保资金用于国家警察改革、改组和重建项目/方案，包括海事股的能力建设和人员配置；

(h) 与政府协商， 在 2008 年 7 月 1 日前制订认证战略：(a) 酌情根据东帝汶政府、联东综合团和捐助者规定的具体基准和提供的资源，说明国家警察其余警员每季度最后认证的计划人数，并在 2008 年 12 月 31 日之前，结束至少 80％国家警察警员的认证进程；(b) 优先认证总部和地区的指挥警官，以及其工作对国家警察发展很关键的警官；

(i) 审查现行的辅导进程，同时考虑到认证的时限和需要向各级国家警察提供相关的咨询支助；

(j) 与政府协商，2008 年 7 月 15 日前颁布认证政策，概述认证过程、决策方式和详细的认证标准；

(k) 继续努力，协助培训国家警察，重点是领导和管理人员。

D. 联合国各机构，基金和方案

55. 专家团建议联合国各机构、基金和方案在能力范围内协助联东综合团努力着眼于国家警察的改革、改组和重建。联合国人权事务高级专员办事处、联合国开

发计划署和联合国毒品和犯罪问题办事处应借调专家到联东综合团的警察构成部分，作为联合国统筹支助国家警察发展工作的一环。

E. 警察派遣国

56. 专家团建议警察派遣国：

(a) 确保部署的人员具备必要的素质和技能，包括维持和平行动部要求的培训或咨询专长。作为当务之急，应考虑向上文第二节列出的有差距领域部署专家；

(b) 授权把必要警务人员的标准一年部署期延长，确保警员轮换不影响正在进行的培训和咨询工作；

(c) 部署更多女警员，包括部署至高级指挥岗位。

F. 双边捐助者

57. 专家团建议双边捐助者：

(a) 与东帝汶当局和联东综合团积极互动，确保有效协调国家警察改革、改组和重建项目和方案的供资；

(b) 援助国家警察，特别包括交通运输、通信、海事设备和其他物品，以及设施的翻新或建造；

(c) 使捐助者更多地支持东帝汶司法和监狱系统的能力建设。

G. 民间社会

58. 专家团建议民间社会：

(a) 积极监督和参与国家警察的改革、改组和重建，包括对国家警察有影响的安全部门方面的更广泛政策领域；

(b) 积极反映每个组织各自就国家警察而言的职能领域的意见；

(c) 加强警务方面的公民教育，特别是这方面的公民权利和责任。